

## **Les Cours pénales internationales**

Suite aux événements de Côte d'Ivoire et à l'intervention des soldats français, certaines voix se sont élevées pour que la France soit mise en cause non seulement devant la CIJ mais également, pour crimes de guerre, devant la CPI. Nous verrons que cela n'est pas possible en l'état actuel du droit, et on peut soupçonner certaine maligne intention de faire pression sur Paris dans le bras de fer qui l'oppose à Abidjan. Toutefois, ceci montre bien toute l'actualité de la problématique de la justice pénale internationale qui est devenue un véritable enjeu des relations diplomatiques.

Afin d'en saisir toute la portée, nous verrons dans un premier temps comment la lente gestation d'une justice pénale internationale a abouti à la création de la CPI. Nous exposerons ensuite les principales caractéristiques d'une cour dont l'effectivité reste largement tributaire de la bonne volonté des Etats.

### **I. La lente gestation d'une justice pénale internationale a abouti à la création de la CPI**

La lente gestation d'une justice pénale internationale, qui a donc abouti à la création de la CPI, s'est faite en deux temps. D'abord, c'est l'histoire d'une occasion manquée au sortir de la Seconde Guerre Mondiale. Mais l'idée d'une justice pénale internationale refait surface à la fin de la guerre froide et à l'occasion des conflits yougoslaves et rwandais.

#### **1. L'occasion manquée au sortir de la Seconde Guerre Mondiale**

Au sortir de la WWII, deux tribunaux militaires sont mis en place. Le Tribunal de Nuremberg pour juger les responsables nazis, le Tribunal de Tokyo pour juger les responsables japonais. Ces deux tribunaux sont chargés de réprimer les crimes contre la paix, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Il s'agit là de la première manifestation concrète dans l'histoire de l'humanité d'une justice pénale internationale, même si ces tribunaux sont éphémères.

Dès lors, les Nations Unies tentent par voie de convention de codifier le droit pénal international. Ainsi, une convention sur la prévention et la répression du crime de génocide est signée en 1948. Son article VI prévoit la création d'une cour criminelle internationale, au caractère permanent.

A l'inverse les quatre conventions de Genève de 1949 relatives à la protection des victimes des conflits armés et des non-combattants prévoient que ce sont les tribunaux nationaux qui sont chargés de son application. On voit donc là poindre la différence d'approche entre une mise en œuvre de la justice pénale internationale assurée par les Etats ou par une cour internationale.

Mais, la paralysie engendrée par la guerre froide tranche, de fait, ce débat. Ainsi, la Commission du droit international, qui butait également sur la définition du crime d'agression, abandonne dès 1957 les travaux portant sur la création de la cour criminelle internationale prévue par la convention de 1948.

#### **2. L'idée d'une justice pénale internationale refait surface à la fin de la guerre froide et prend de l'ampleur à l'occasion de la création de tribunaux ad hoc au sortir des conflits yougoslaves et rwandais.**

La fin de la guerre froide laisse entrevoir quelques progrès en vue de l'établissement d'une cour pénale internationale. Ainsi au début des années 1990, l'Assemblée Générale des Nations Unies demande à la Commission du droit international de réfléchir à un nouveau projet.

Mais l'idée d'une justice pénale internationale prend surtout de l'ampleur à l'occasion de la création de tribunaux ad hoc au sortir des conflits yougoslaves et rwandais. Cela s'explique par la très vive émotion provoquée dans l'opinion publique internationale face à l'épuration ethnique croisée en Yougoslavie et face au génocide des Hutus contre les Tutsis.

L'impuissance de la communauté internationale à prévenir ces tragédies impose de faire quelque chose. Il faut lutter contre le sentiment d'impunité qui prédomine alors. C'est pourquoi le Conseil de Sécurité décide la mise en place de TPI ad hoc. A l'origine c'est une initiative européenne (d'inspiration française d'ailleurs). Elle conduit à la résolution 827 de mai 1993 qui instaure TPIY basé à La Haye. La résolution 955 de novembre 1995 crée le TPIR basé à Arusha en Tanzanie.

A l'instar de leurs prédécesseurs, ces TPI sont limités géographiquement et temporellement. Toutefois, ils sont plus indépendants que les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo, qui étaient apparus comme rendant la justice des vainqueurs. En effet, les TPI sont des organes subsidiaires du Conseil de Sécurité et bénéficient donc de la légitimation onusienne.

Ces TPI répriment les infractions graves aux conventions de Genève de 1949, violations des lois et coutumes de guerre, les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité.

Ils constituent sans nul doute une grande avancée illustrée par arrestation et le procès de l'ancien président yougoslave puis serbe, Slobodan Milosevic.

On notera également l'existence d'un troisième tribunal ad hoc : la Cour Spéciale pour la Sierra Leone née d'un accord entre les Nations Unies et le Sierra Leone en 2002.

Ainsi, grâce à l'exemple des TPI, les négociations aboutissent avec l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale par la Convention de Rome signée le 18 juillet 1998 par 120 Etats. Il faut noter le caractère remarquable de cet aboutissement dû à l'action pugnace d'Etats pilotes (dont la Belgique) et de la société civile à travers les ONG malgré les réticences de certains (la France du moins au début) voire la franche opposition de grands acteurs comme les Etats-Unis, qui n'avait pas signé la Convention à Rome.

Il nous reste à montrer que l'effectivité de la CPI, fruit d'un compromis complexe, reste largement tributaire de la bonne volonté des Etats.

## **II. L'effectivité de la CPI, fruit d'un compromis complexe, reste largement tributaire de la bonne volonté des Etats**

### **1. La CPI est le fruit d'un compromis complexe entre Etats**

La CPI est le fruit d'un compromis complexe entre Etats. A tel point que par crainte que les ratifications ne traînent en longueur, il a été décidé que le statut entrerait en vigueur après la ratification de 60 Etats seulement. La soixantième ratification étant intervenue en avril 2002, la Cour a débuté ses opérations le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

Il faut le rappeler, la CPI est un organe permanent. Son siège est à La Haye. Elle est composée de 18 juges dont un Français (Claude Jorda). Leurs mandats varient de 3 à 9 ans. Le Président est Canadien, il s'agit de Philippe Krisch. Le Procureur est Argentin, c'est Luis Moreno Campo. Enfin, le greffe est dirigé par un Français : Bruno Cathala.

La CPI est compétente pour les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression. Le crime de terrorisme n'a pas été inclus, sa définition posant d'insolubles problèmes.

La CPI n'est pas compétente pour les actes commis avant le début de ses opérations le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Elle n'a pas de compétence universelle. Elle est limitée aux cas où l'Etat de l'auteur présumé des crimes poursuivis ou l'Etat du lieu de ces crimes est partie au Statut ou a donné son accord à la compétence de la Cour.

Aux termes du Statut, nul ne peut bénéficier d'une quelconque immunité, y compris les chefs d'Etat et de gouvernement. Ce qui constitue une avancée considérable.

La Cour est régie par le principe de complémentarité : il appartient à chaque Etat de poursuivre les crimes réprimés par le Statut de Rome. Mais s'il y a défaillance de l'Etat ou parodie de justice, la CPI devient compétente. On opère donc là un compromis entre les deux approches que j'évoquais précédemment.

La saisine de la CPI est ouverte à un Etat partie au Statut, au Conseil de Sécurité ou au Procureur (sous le contrôle d'une chambre préliminaire). Le Procureur se basant sur les informations qu'il reçoit. Jusqu'à présent, il a été saisi, principalement par des ONG, de près de 1000 dossiers d'information.

A ce jour, deux enquêtes ont été ouvertes par le Procureur: en RDC, et dans le nord de l'Ouganda. Par ailleurs, selon le Procureur, 6 autres situations sont étudiées sur 4 continents différents. Le 1<sup>er</sup> procès est prévu début 2005 à propos de l'Ouganda.

On notera qu'une innovation de la CPI par rapport au TPI est la place accordée aux victimes. Celles-ci peuvent être représentées et obtenir réparation. A cet effet, un fonds d'indemnisation, financé par des

contributions volontaires et par les avoirs des condamnés, a été créé et est actuellement présidé par Simone Weil.

## 2. Son effectivité reste principalement tributaire de la bonne volonté des Etats.

L'effectivité de la CPI reste principalement tributaire de la bonne volonté des Etats. Et cela pour 7 raisons.

Premièrement, la création de la CPI ne résout pas le vieux dilemme de l'articulation entre justice et paix. On cite souvent Benjamin Ferencz, procureur au Tribunal de Nuremberg, qui disait « Il ne peut y avoir de paix sans justice, ni de justice sans loi, ni de loi sans tribunal ». Mais les choses sont moins simples que ne laisse supposer cette formule lapidaire. Prenons l'exemple actuel de la RDC Jean-Pierre Bemba, vice président du gouvernement de transition est apparemment sous le coup d'une enquête de la CPI. Tout acte d'inculpation pourrait avoir des conséquences fâcheuses notamment au regard des échéances électorales cruciales prévues en juillet 2005. Ainsi à Ferencz, il faut opposer le réalisme des bourreaux qui négocient la paix afin d'échapper à la justice. En effet, selon le Statut le Conseil de Sécurité peut suspendre une enquête de la CPI si elle menace un processus de paix en cours.

Par ailleurs, les Etats n'ont toujours pas réussi à définir le crime d'agression dont la répression reste donc toute théorique.

Surtout, les Etats doivent conformer leur ordre juridique interne au Statut afin de pouvoir collaborer avec la CPI. C'était le cas de la France : la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 permet la mise en cause de la responsabilité pénale du chef de l'Etat et permet que le Procureur de la CPI puisse mener des enquêtes sur le territoire national. Plus généralement, les Etats devront faire preuve de bonne volonté pour que la CPI soit pleinement efficace à l'instar de ce qui s'est passé avec les TPI avec les contre-exemples de la Serbie, du Rwanda et dans une certaine mesure de la France qui avait fait quelques difficultés lors du témoignage de généraux casques bleus, par crainte qu'ils soient mis en cause.

Le problème de la compétence de la CPI est également important. A ce jour 97 Etats ont ratifié le Statut. Il manque de grands Etats comme les Etats-Unis, la Chine, l'Inde ou le Japon,... Par ailleurs les Etats-Unis, non contents de ne pas ratifier la CPI, avaient fait voter par le Conseil de Sécurité en 2002 (à l'unanimité), puis en 2003 (avec l'abstention de la France) l'exemption des ressortissants américains qui peuvent tomber sous le juridiction de la CPI s'ils commettent un crime sur le territoire d'un Etat partie au Statut. Cette exemption a été abandonnée en 2004, la majorité au Conseil de Sécurité ne pouvant être atteinte, notamment du fait de l'émotion suscitée par les abus commis à Abu Ghraib. Cela n'empêche pas les Etats-Unis de poursuivre une politique agressive visant à faire signer des accords bilatéraux qui empêcheraient l'extradition de citoyens américains poursuivis par la CPI. A ce jour 80 accords ont été signés avec des Etats pourtant partie au Statut car ces dérogations sont hélas prévues à l'article 98. Politique agressive car les Etats-Unis n'ont pas manqué de brandir la menace d'une suspension de leur aide militaire en cas de refus. Le Brésil, la Colombie et la Serbie-et-Monténégro en ont fait les frais.

De l'autre côté de l'Atlantique, c'est la position de la France, qui fragilise la CPI. Lors de la négociation, la France avait insisté pour l'inclusion de l'article 124 qui prévoit la suspension pour 7 ans de la compétence de la Cour en matière de crimes de guerre pour les Etats qui en font la demande, ce que la France ne manqua pas de faire. Elle a été rejoint depuis par la Colombie et les débats sont intenses au Burundi. On ne reviendra pas sur les dommages que cela cause à l'image de la France. Toutefois, on notera que cela permet aux soldats français en Côte d'Ivoire d'échapper à la juridiction de la CPI comme je l'indiquais en introduction.

Il faut aussi mentionner la problématique du financement. Le budget pour 2005 n'est pas négligeable, il s'élève à 70 millions d'euros. Il faut toutefois veiller à ce que les Etats assurent un financement

correct et constant de la CPI afin de garantir son indépendance et son efficacité. Il faut en effet mentionner que les problèmes de logistique ont longtemps entravé les activités du TPIR et que la pression des Etats est très forte pour le TPIY ferme ses portes sous prétexte qu'il est très coûteux.

Enfin, il faut mentionner la question de la procédure, qui est du ressort de la CPI. Il s'agit de tirer les leçons des TPI où la justice demeure confidentielle car obscure, complexe et trop longue. A titre d'illustration, je citerai Claude Jorda, qui a présidé le TPIY, et qui avait regretté qu'il fallut : « 20 témoins pour établir le fait qu'un village brûlé avait brûlé ».

**En conclusion,** la création de la CPI constitue une avancée majeure. Elle permet d'espérer la fin de l'impunité quant aux crimes les plus monstrueux qui ont jalonné le XXème siècle. Toutefois, cela ne sera possible sans la collaboration des Etats. Paradoxalement, on ne peut que souhaiter qu'un très faible nombre de procès aient lieu devant la CPI. Non pas parce qu'elle serait inefficace mais parce qu'elle jouerait le rôle inestimable de facteur dissuasif. Ce serait là la pleine réussite de la justice pénale internationale.